

Policy Brief 2018

EMPREGO, EMPREGABILIDADE E EMPREENDEDORISMO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O EMPREGO JOVEM

*Tatiana Ferreira
Maria Manuel Vieira*



ÍNDICE

2-3

Jovens e o Mercado de Trabalho em Portugal

4-6

Principais tendências do mercado de trabalho em Portugal

7-9

Jovens, políticas públicas e mercado de trabalho em Portugal

11

Referências bibliográficas

Emprego, empregabilidade e empreendedorismo: as políticas públicas para o emprego jovem

O alarme social à volta do aumento expressivo do desemprego, em especial entre os jovens, no período da crise económica e financeira que assolou a Europa a partir de 2008, colocou novos desafios às políticas europeias para o emprego. Portugal foi um dos países mais afetados por essa crise e onde os valores de desemprego jovem atingiram níveis históricos. Neste contexto, um conjunto de iniciativas políticas foram desenvolvidas para combater o desemprego jovem.

O objetivo deste *policy brief* é, por um lado, discutir a problemática do desemprego/precaridade juvenil e, por outro, apresentar as respostas dadas pelo governo através das políticas públicas de emprego. Desse confronto resultará a identificação de alguns desafios à sua implementação e ao impacto que possam ter na integração dos jovens no mercado de trabalho.

1. JOVENS E O MERCADO DE TRABALHO EM PORTUGAL

Em consequência da crise económica e financeira pós 2008, entre abril de 2011 e maio de 2014, Portugal esteve sob um programa de austeridade imposto pelos credores internacionais em troca de um plano de ajuda financeira.

As políticas de austeridade preconizadas e a crise económica tiveram um impacto na estrutura e padrões do mercado de trabalho, sendo que a precariedade laboral e a taxa de desemprego, sobretudo entre os jovens, aumentaram significativamente.

A par da crise, o mercado de trabalho português apresenta uma série de características estruturais que o tornam particularmente vulnerável a conjunturas adversas.

Na verdade, o mercado de trabalho em Portugal conheceu ao longo das últimas décadas alterações significativas, que se iniciaram com a entrada de Portugal na União Europeia em 1986, e que vieram introduzir mudanças legislativas e de enquadramento financeiro e institucional que se fizeram sentir, não só ao nível da oferta, como ao nível da procura de emprego.

Mais recentemente, em resultado das políticas de austeridade, têm vindo a ser introduzidas alterações à legislação laboral visando uma maior flexibilização do mercado de trabalho, algumas com um carácter temporário, como o aumento da duração dos contratos a termo certo, outras que vigoram até hoje, como a diminuição do valor das compensações atribuídas no caso de despedimento (Lang, Schömann e Clauwaert, 2013).

Contudo, independentemente destas alterações, Portugal apresenta ainda hoje um

Na última década (2007-2017) Portugal sofreu profundas alterações a nível político e económico que tiveram um forte impacto nos padrões e dinâmicas do seu mercado de trabalho.



conjunto de características que o distinguem dos restantes países da União Europeia.

Ainda que nos últimos anos tenha havido algum progresso decorrente, nomeadamente, do aumento da escolaridade mínima obrigatória, Portugal continua a ser um dos países europeus com um dos **níveis médios de escolaridade da população ativa mais baixos**. Em 2017, 51,7% da população ativa entre os 15 e os 64 anos possuía apenas o ensino básico, 25,7 p.p. superior à média UE28, de apenas 26%.

Portugal caracteriza-se também por uma **estrutura produtiva onde predominam sobretudo micro, pequenas e médias empresas** que, em 2016, representavam 99,9% no conjunto do tecido empresarial português. A esmagadora maioria (96,2%), porém, é constituída por microempresas, das quais 68% são empresas em nome individual (INE, PORDATA, 2018). Acrescente-se que muitas destas empresas assentam ainda numa lógica familiar, com predomínio de uma estrutura de recursos humanos pouco escolarizada.

Nos últimos anos, à semelhança do que se verifica também na maioria dos países europeus, assistiu-se em Portugal a um processo de **duplo envelhecimento da população**,

caracterizado por um aumento da população idosa, por um lado, e pela diminuição da população jovem, por outro (Vieira, Ferreira e Pinho, 2017). Na verdade, se em 1997 o índice de envelhecimento era de 90,5 idosos por cada 100 jovens, em 2017, 20 anos depois, atinge os 153,2 idosos por cada 100 jovens. Este envelhecimento é também acompanhado por um acentuado decréscimo da população com menos de 25 anos, que representava 32,3% da população residente em 1997 e apenas 24,5% em 2017 (INE, 2018).

Este padrão demográfico tem tido, nos últimos anos, um forte impacto no mercado de trabalho, na medida em que o **aumento do índice de dependência total**, de 48,2% em 1997 para 54,4% em 2017, ameaça a sustentabilidade do Estado Social e vem provocar um aumento da idade de reforma, cujos efeitos na oferta e oportunidades de emprego se têm feito sentir, sobretudo entre os mais jovens.

Este conjunto de condições estruturais do mercado de trabalho em Portugal torna os **jovens particularmente vulneráveis às condições conjunturais** decorrentes, por exemplo, de flutuações e ciclos económicos, como aconteceu no período da crise. Com menos experiência e com uma integração no mercado de trabalho pautada pela precaridade contratual e salarial, sem acesso a benefícios sociais, os mais novos apresentam-se em clara desvantagem (Chevalier, 2015). Por esse motivo, os jovens correm o risco de serem os últimos a ser contratados e os primeiros a ser despedidos, preocupação esta que os jovens partilham: segundo os dados do Eurobarómetro, em 2016, 86% dos jovens entre os 16 e os 30 anos em Portugal consideram que no período da crise foram marginalizados e excluídos da vida económica e social do país, resultado muito acima da média UE28 de 57% (CE, 2016).

Finalmente, os dados sobre a integração dos jovens no mercado de trabalho não podem ser compreendidos sem ter em conta as **dinâmicas e mudanças da própria condição juvenil**. Nos últimos anos assistiu-se a um prolongamento das trajetórias escolares, pautada não só pelo aumento da escolaridade mínima para o 12º ano e a progressiva redução da taxa de abandono escolar, mas também pelo crescimento do número de inscritos no ensino superior, que tem adiado progressivamente a entrada dos jovens no mercado de trabalho.

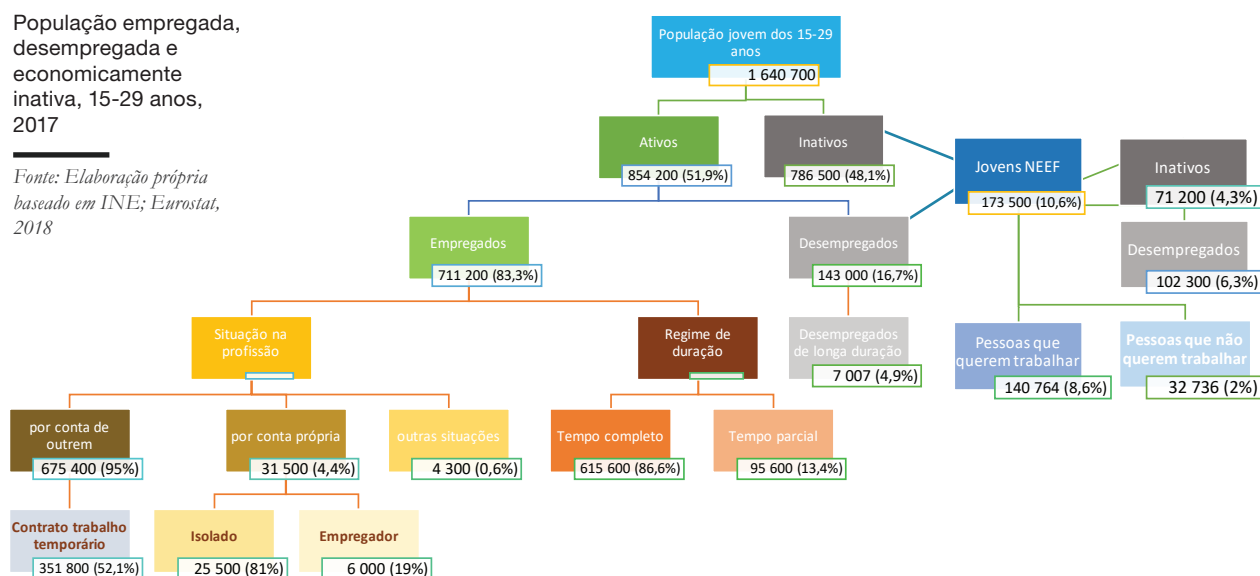
2. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO EM PORTUGAL

A dinâmicas e padrões do mercado de trabalho em Portugal conduziram a uma maior proliferação de indicadores de caracterização. Para além do binómio emprego/desemprego, incluem-se agora um conjunto de outras categorias transversais mais difusas ou distinguem-se diferentes formas de integração no mercado de trabalho, muitas vezes pautadas pela precaridade e informalidade.

Na verdade, num contexto mais marcado pela flexibilização das relações laborais e contratuais, os jovens são dos grupos mais vulneráveis no que diz respeito ao acesso, manutenção e progressão no mercado de trabalho, e dos que mais sofrem os efeitos das formas temporárias e precárias de emprego que agravam as divisões e as desigualdades no mercado de trabalho (Lang, Schömann e Clauwaert, 2013).

População empregada, desempregada e economicamente inativa, 15-29 anos, 2017

Fonte: Elaboração própria baseado em INE; Eurostat, 2018



Jovens e precariedade

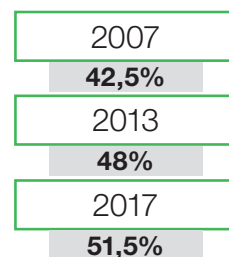
Em Portugal, as condições de inserção dos jovens no mercado de trabalho têm sido marcadas pela precariedade. Apesar da recuperação económica dos últimos anos, os efeitos da crise económica ainda se fazem sentir, não só em termos do número de empregos, mas também em termos de qualidade dos mesmos, nomeadamente no que diz respeito à natureza e tipo de contratos e ao volume de remuneração.

Senão vejamos: em 2017, o **trabalho temporário**, ou seja, os empregados entre os 15 e os 64 anos com contratos de emprego a termo certo era de 22% em Portugal, 7,7 p.p. superior à média da UE28 (Eurostat, 2018).

Contudo, são os jovens entre os 15 e os 29 anos os mais afetados por esta modalidade de trabalho, abrangendo 51,5% de jovens dessa faixa etária, 19 p.p. acima da média UE28. Para a maioria – 73,2% - o trabalho temporário não é uma opção, mas sim a única solução pelo facto de não terem conseguido encontrar um trabalho permanente; apenas uma minoria

Jovens 15-29 anos com contrato a termo

Fonte: Eurostat, 2018



alega a compatibilidade - 9,9% afirma que está a estudar ou em formação – ou a oportunidade de formação profissional - 9,5% a estagiar (em período probatório) – como motivo de opção por este tipo de trabalho.

O **trabalho a tempo parcial** aumentou também entre os mais jovens. Se em 2007 atingia apenas 7,5% dos jovens entre os 15 e os 29 anos, em 2017 atinge 13,2%, proporção pouco abaixo dos valores registados em 2013 em plena crise - 15,8%.

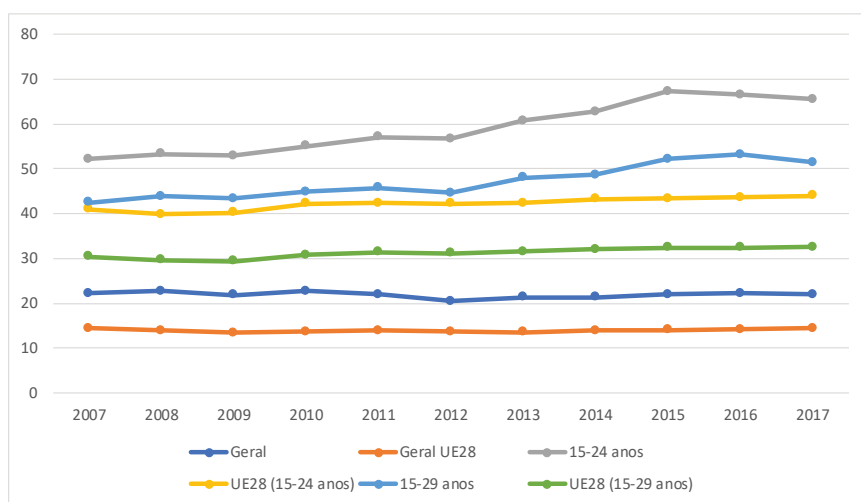
Os jovens declaram trabalhar a tempo parcial de forma

involuntária, invocando o facto de não conseguirem encontrar emprego a tempo inteiro (47,1%) ou por estarem em educação ou formação (32,5%).

No que diz respeito ao **emprego por conta própria**, em 2017 representava 16,5% da população empregada, dos quais 71,3% eram empregados isolados e apenas 28,7% eram empregadores (INE, 2018).

Em termos etários, 4,4% dos jovens entre os 15 e os 29

anos eram empregados a trabalhar por conta própria, sendo que apenas 19% eram empregadores com pessoas ao serviço (Eurostat, 2018). Mas nem sempre o **trabalho por conta própria** advém de uma escolha voluntária, assumindo muitas vezes um enquadramento laboral e relações de emprego semelhantes às de um trabalhador por conta de outrem, numa relação de dependência e com condições laborais precárias, a trabalhar mais horas e a ganhar menos (Eurofound, 2010).



Trabalhadores por conta de outrem com contrato a termo/a prazo, 2007-2017

Fonte: Eurostat, 2018

Desemprego Jovem

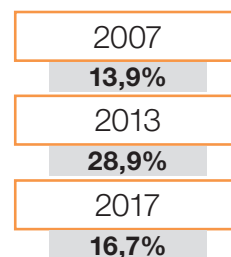
Na última década o mercado de trabalho em Portugal ficou marcado por um aumento da taxa de desemprego, que atingiu os 16,4% em 2013, 8,3 p.p. superior ao valor de 2007 (Eurostat, 2018).

O **desemprego** incide especialmente sobre os trabalhadores mais velhos e menos qualificados, e sobre os jovens. Em 2007, a taxa de desemprego jovem (15-29 anos) era de 13,9%, sendo mais elevada entre os jovens dos 15 aos 24 anos (16,7%). Com a crise em 2008, esse valor aumentou gradualmente atingido o seu pico máximo em 2013, quer a nível nacional (com 16,4%), quer sobretudo entre a população jovem (atingindo os 38,1% entre os jovens dos 15 aos 24 anos e os 21,9% entre os jovens dos 25 aos 29 anos).

Em 2017, na sequência da recente recuperação económica, o desemprego jovem mostra sinais de decréscimo. Em 2017, a taxa de desemprego geral era de 8,9%, atingindo 23,9% nos jovens entre os 15 e os 24 anos e 11,3% nos jovens entre os 25 e os 29 anos (INE, 2017).

Taxa Desemprego, 15-29 anos

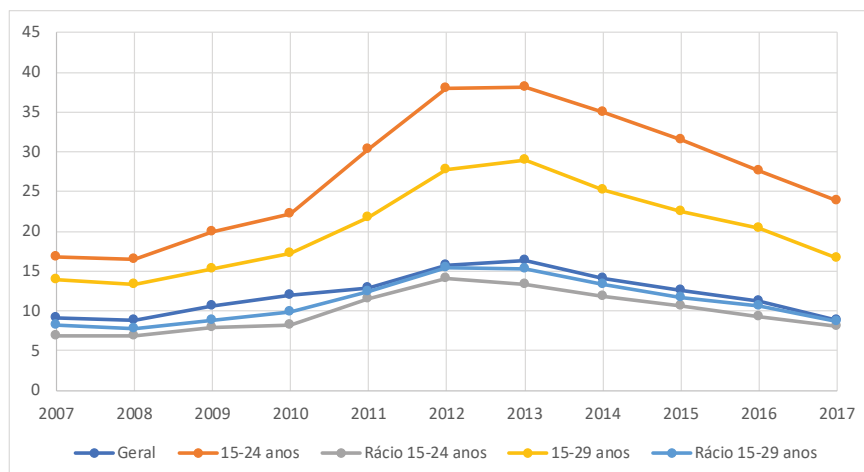
Fonte: Eurostat, 2018



Na medida em que a taxa de desemprego reporta-se à população ativa, deixando de fora, por exemplo, os jovens que se encontram a estudar, importa também analisar o rácio de desemprego jovem ou seja, a proporção de desempregados jovens no total da população jovem, incluindo ativos e inativos, por forma a perceber o peso do desemprego no total de jovens. Uma análise do rácio do desemprego jovem permite verificar que os valores se aproximam mais da taxa de desemprego geral, sendo que, no caso dos jovens dos 15 aos 24 anos tem vindo a ser sempre inferior.

Taxa de desemprego jovem (15-29 anos) em Portugal, 2007-2017

Fonte: INE, 2018



Jovens em condição NEEF

A dificuldade de integração no mercado de trabalho no período da recessão económica fez também aumentar a percentagem de jovens que não se encontram nem a trabalhar, nem a estudar, nem em formação (NEEF - Nem em Emprego, nem em Educação ou Formação).

Em 2017, dos 1 640 700 jovens com idades entre os 15 e os 29 anos em Portugal, 10,6% encontravam-se na condição NEEF, 5,8 p.p. inferior ao valor que atingiu em 2013 em plena crise económica e financeira.

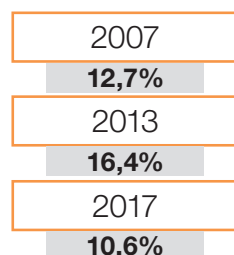
Na verdade, em Portugal, a taxa de jovens em condição NEEF (taxa NEEF) tem vindo a diminuir ao mesmo ritmo do declínio da taxa de desemprego jovem, mostrando o efeito das flutuações na dinâmica do mercado de trabalho sobre a taxa

NEEF. Efetivamente, em contraste com a média da UE28, em Portugal a taxa NEEF é composta essencialmente por desempregados (PT-58,5%, UE-41,8%), com a percentagem de pessoas inativas a ser mais baixa (PT-40,6%, UE28-59%). De salientar ainda que, em Portugal, a taxa NEEF (10,6%) é composta principalmente por jovens que gostariam de trabalhar (8,6%), sendo reduzida a proporção de jovens que declaram não querer trabalhar (PT- 2%, UE28-4,7%).

Dados que contrariam claramente a ideia de que os jovens se encontram na condição NEEF por uma escolha individual e voluntária, evidenciando, por sua vez, o impacto das condições estruturais e conjunturais do mercado de trabalho nas suas trajetórias individuais.

Taxa Jovens NEEF, 15-29 anos

Fonte: Eurostat, 2018



O **nível de escolaridade é um fator diferenciador** na integração dos jovens no mercado de trabalho.

O desemprego jovem é mais elevado entre os jovens com escolaridade até ao ensino básico (ISCED 0-2) – 20,5%. Contudo, apesar de um nível de escolaridade alto ser um fator protetor face ao desemprego, ainda assim em Portugal o desemprego atinge 13,4% dos jovens com formação superior, 4,9 p.p. acima da média UE28 (Eurostat, 2018).

A taxa NEEF é também mais elevada entre os jovens com escolaridade básica (20 aos 24 anos-26,7%; 25 aos 29 anos-21%), sendo os jovens menos qualificados mais vulneráveis à situação de NEEF (Rowland, Ferreira, Vieira e Pappámikail, 2014; Ferreira, Pappámikail e Vieira, 2017). Contudo, a percentagem de jovens NEEF com o ensino secundário (15 aos 24 anos-11%; 25 aos 29 anos-11,4%) e superior (15 aos 24 anos-12%; 25-29 anos-8,7%) também é relevante, destacando a heterogeneidade e complexidade deste grupo estatístico.

3. JOVENS, POLÍTICAS PÚBLICAS E MERCADO DE TRABALHO EM PORTUGAL

A crise europeia e o agravamento das condições de acesso ao mercado de trabalho para os jovens, nomeadamente o acentuado aumento do desemprego, colocaram a **empregabilidade jovem na agenda política a nível europeu e nacional**.

Este processo de *policy making* implica, não só o reconhecimento da existência de um problema social, mas que este se transforme também num problema político passível de ser definido como uma prioridade de intervenção das políticas públicas (Jann e Wegrich, 2007). Neste contexto, o alarme social em torno das elevadas taxas de desemprego, a par das políticas de austeridade, tornou a integração dos jovens no mercado de trabalho uma prioridade urgente.

Nos últimos anos, a par de um progressivo desinvestimento nas políticas passivas de emprego, com consequente diminuição da proteção social dos trabalhadores, têm vindo a ser desenvolvidas políticas públicas ativas de emprego para a promoção da empregabilidade juvenil, que visam facilitar as transições da escola para o mercado de trabalho, bem como as transições entre empregos, através de uma série de medidas de ativação que passam por incentivos diretos ao

emprego e à criação do próprio emprego. Neste processo tem sido dado maior ênfase à empregabilidade e não à criação de emprego, colocando o ónus no indivíduo, na sua pro-atividade e no contributo que este pode dar na promoção da sua própria empregabilidade. Por outras palavras, a solução política para o desemprego jovem assenta, agora, no indivíduo e na responsabilização pela sua condição perante o mercado de trabalho, resumindo-se a intervenção política para a empregabilidade jovem a uma lógica de ativação, flexibilização e individualização.

As políticas públicas em Portugal têm-se caracterizado por frequentes alterações ao longo do tempo fruto, por um lado, das mudanças de governo e respetivas prioridades de intervenção e, por outro lado, de intervenções nem sempre articuladas entre si.

	Total de participantes	<25 anos	Proporção jovens <25 anos
Total de medidas ativas de emprego	216428	64665	29,9%
Apoio à criação de emprego e empresas	8407	124	1,5%
Políticas ativas de emprego	88479	25380	28,7%
Criação direta de emprego	28137	1896	6,7%
Formação	84149	35880	42,6%

Quadro 1 - Participantes nas políticas públicas de emprego, Portugal, 2016

Fonte: Eurostat, 2016

Em 2016, em Portugal o conjunto de medidas na área do emprego abrangia 29,9% dos jovens com menos de 25 anos. As medidas que envolvem um maior número de participantes são as medidas de formação e as medidas ativas de emprego, que compreendem por exemplo, estágios, em contraste com as medidas de apoio à criação de emprego e empresas e as de criação direta de emprego, que abrangem um número reduzido de participantes.

Garantia Jovem

A primeira resposta do Governo aos elevados índices de desemprego estrutural entre os jovens em Portugal, foi a criação de um Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção de Empregabilidade Jovem e Apoio às Pequenas e Médias Empresas – Impulso Jovem, para vigorar até ao final de 2013, que enquadrava quatro eixos de intervenção:

Em Portugal, em resultado da elevada taxa de desemprego entre jovens adultos, a GJ foi estendida até aos 29 anos.

estágios emprego, apoios à contratação, formação profissional e empreendedorismo.

Mais tarde, em 2013, em resposta aos múltiplos desafios que o desemprego jovem colocava à maioria dos Estados Membros, a União Europeia lançou a Garantia para a Juventude (GJ), a ser aplicada à escala nacional, com o objetivo de assegurar que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiariam de uma boa oferta de emprego, educação ou formação ou estágio, no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal.

A GJ dirige-se a jovens que não se encontram a trabalhar nem a estudar, estagiar ou a frequentar qualquer tipo de formação - jovens em condição NEEF -, em particular os que estão mais afastados do sistema, como os desempregados de longa duração ou os que não estão registados no serviço público de emprego.

A implementação do programa GJ é assegurada pelos

serviços públicos de emprego e assenta numa lógica de parceria entre várias entidades que colaboram na sinalização e acompanhamento dos jovens que se encontram afastados do mercado de trabalho e do sistema de ensino formal.

Este programa apresenta-se como uma política composta por medidas de intervenção precoce e prevenção, que visam combater o insucesso e abandono escolar que possam conduzir os jovens a situações de inatividade e desemprego, e por medidas de atuação rápida para a ativação e (re)integração dos jovens no mercado de trabalho. No Quadro 2, que sistematiza alguma das medidas que integram o programa, é possível verificar que a maioria incide sobre políticas ativas de emprego, nomeadamente estágios; por seu turno, as medidas na área do emprego restringem-se a uma medida de apoio à contratação (que constitui um apoio às empresas e não aos jovens) e a programas de apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego.

ÁREA	NOME DA MEDIDA	TIPOLOGIA
EMPREGO	Contrato emprego	Apoios à contratação
	SOU MAIS – Programa Nacional de Microcrédito	Apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego
	Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego – PAECPE	Apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego
	Empreende Já – Rede de Percepção e Gestão de Negócios	Apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego
	Investe Jovem	Apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego
CONTINUAR EM EDUCAÇÃO OU FORMAÇÃO	Completar o secundário Cursos de Educação e Formação de Jovens – CEF	Políticas ativas de emprego
	Cursos Profissionais	Sistema regular de educação e formação
	Cursos de Aprendizagem	Sistema regular de educação e formação
	Pós secundário e superior Cursos de especialização tecnológica	Sistema regular de educação e formação
	Cursos técnicos superiores profissionais	Sistema regular de educação e formação
FORMAÇÃO	Cursos de Educação e Formação de Adultos – EFA	Políticas ativas de emprego
	Vida Ativa Jovem	Políticas ativas de emprego
	Cursos de Especialização Tecnológica	Sistema regular de educação e formação
ESTÁGIOS	Estágios Profissionais	Políticas ativas de emprego
	INOV-Contacto - Estágios Internacionais de Jovens Quadro	Políticas ativas de emprego
	Emprego Jovem Ativo	Políticas ativas de emprego
	Programa de Estágios Profissionais na Administração Local – PEPAL	Políticas ativas de emprego
	Programa de Estágios nos Serviços Periféricos Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros - PEPAC-MNE	Políticas ativas de emprego

Quadro 2 - Medidas de integração no mercado de trabalho, GJ-Portugal

Fonte: www.garantijovem.pt; CE, 2018

Financiamento do GJ

O GJ integra um dos maiores programas de financiamento da UE, a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), programa criado para apoiar os jovens nas regiões que registavam, em 2012, uma taxa de desemprego jovem acima dos 25%. O pacote total para todos os Estados Membros elegíveis ascende a 8,8 biliões de euros para o período de 2014-2020, sendo o financiamento previsto para Portugal de 321.544.338 €, proveniente do Fundo Social Europeu e 28.371.559€ de Contrapartida Nacional.

No âmbito da implementação do GJ, o OPJ participou em conjunto com outros parceiros num projeto financiado pela Comissão Europeia sob a coordenação do IEF - Make the future...today! Accelerate Youth Guarantee implementation in Portugal, increasing the number of young NEET registered in the system and the partnership's efficiency (VP/2016/008/0022).



Com o apoio financeiro da União Europeia:



Parceiros:



INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL



ICS INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS



UNIVERSIDADE DE LISBOA



Empreendedorismo

Integrada na agenda política como ferramenta para combater o desemprego jovem, como caminho alternativo para a integração no mercado de trabalho, e como estímulo à inovação entre os jovens, a promoção do empreendedorismo tem constituído uma aposta central dos programas e medidas consagrados a nível europeu. A proatividade, criatividade e propensão ao risco são algumas das competências que as diferentes iniciativas no âmbito do empreendedorismo indicam pretender promover nos jovens (Duarte, 2013).

Em Portugal, nos últimos anos foram lançados vários programas de promoção do empreendedorismo, com o intuito de aumentar o número de jovens que iniciam o trabalho por conta própria ou o seu próprio negócio. As iniciativas incluem orientação e apoio técnico, financiamento e apoio à inovação e oferta de infraestruturas facilitadoras, como incubadoras e redes de negócios.

Para além das iniciativas GJ de apoio ao empreendedorismo para jovens com uma ideia de negócio que pretendam iniciar uma atividade empresarial de pequena dimensão

- nomeadamente, o Investe Jovem; o Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego (PAE-CPE); o Empreende Já - Rede de Perceção e Gestão de Negócios ou o COOP Jovem -, em 2016 o Governo lançou ainda a iniciativa Start-Up Portugal.

A StartUP Portugal, que sucede ao anterior Programa Estratégico para o Empreendedorismo e a Inovação (+e+i), está estruturado em três linhas de atuação: Ecossistema, Financiamento e Internacionalização. Ainda que, tal como o seu antecessor, não seja direcionado exclusivamente a jovens, entre as 15 medidas de apoio ao empreendedorismo que compõem o programa, algumas estão concebidas para jovens, nomeadamente o Startup Voucher e o Programa Momentum. Com o objetivo de fomentar o espírito empreendedor, a maioria das medidas e iniciativas no âmbito do programa focam-se essencialmente no desenvolvimento de negócios e startups, não existindo estratégias nem medidas diretas na área da educação e competências para o empreendedorismo.

Plano Nacional da Juventude

O Plano Nacional da Juventude (PNJ), para vigorar no período de 2018-2021, define como prioridade na área do emprego - *Promover a efetivação do direito ao emprego digno e inclusivo, generalizando um mais rápido e melhor acesso ao primeiro emprego e combatendo a precariedade, com vista à sustentabilidade do processo emancipatório e criação de autonomia das pessoas jovens* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2018 de 04 de Setembro).

Uma vez mais, também aqui se consagra o empreendedorismo como meio de integração dos jovens no mercado de trabalho, tal como se pode verificar pela predominância dos termos *empreendedorismo* ou *criação do próprio emprego* no conjunto dos 5 objetivos estratégicos que compõem o eixo do emprego:

1. Remover barreiras no acesso ao emprego e formação profissional, por jovens

2. Promover a ativação e a integração sustentável no mercado de trabalho das pessoas jovens em situação de desemprego, incluindo através da **criação do próprio emprego**
3. Facilitar o acesso ao primeiro emprego, por jovens, estimulando o contacto com o mundo do trabalho, experiências profissionais e o **empreendedorismo com vista ao autoemprego da/o jovem**
4. Sensibilizar a opinião pública, particularmente empregadores, para a importância do talento jovem na vida das organizações
5. Estimular o **empreendedorismo** jovem em setores estratégicos para a criação de emprego de futuro para jovens

Para tal, o PNJ aposta em algumas das medidas já existentes no âmbito do GJ e do Start-up Portugal, com novas edições previstas nos próximos anos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante as mudanças no mercado de trabalho ocorridas nos países europeus nos últimos anos, e suas repercussões em termos de desemprego, a Europa reagiu. O Programa Garantia Jovem é disso um exemplo, enquanto resposta a um aumento acentuado do desemprego jovem pós 2008. Porém, a abordagem política parece ser sobretudo reativa. Seria mais sustentável, a longo prazo, políticas públicas para a promoção da empregabilidade juvenil mais preventivas, que tivessem em conta toda a trajetória entre a educação formal e o primeiro emprego – e para além dele.

No caso português, o funcionamento do mercado de trabalho é agravado pela existência de fatores estruturais particularmente penalizadores dos jovens. No entanto, a solução política para o aumento do desemprego jovem parece centrar-se no empreendedorismo. Ora, nem sempre é clara a distinção entre emprego *por conta própria* e *empreendedorismo*, podendo ser confundidos como sinónimos (Sheehan e McNamara, 2015). O desenvolvimento de um negócio próprio como forma de autoemprego para fazer face ao desemprego - *emprego por conta própria* - traduz-se muitas vezes em negócios

de pequena dimensão e com reduzida capacidade de gerar emprego. Depois, o número de abrangidos pelas medidas que visam o empreendedorismo é reduzido, face ao número de jovens desempregados. Ainda que a maioria das iniciativas públicas neste âmbito sejam programas de financiamento, a falta de capital inicial e a dificuldade de obter apoio financeiro dos privados é uma barreira difícil de ultrapassar para os empreendedores, nomeadamente os jovens (CE, 2009). Na realidade, o financiamento atribuído pelos programas é limitado e nem sempre suficiente para o arranque e desenvolvimento do negócio.

Conclui-se, por último, que uma monitorização com base em indicadores mais amplos permite obter uma imagem mais precisa das dificuldades que os jovens enfrentam. Como os dados revelam, ainda que a taxa de desemprego tenha descido como resultado da recuperação económica, a precarização das relações e dos vínculos laborais tem-se mantido e contribuído para a fragilidade da transição dos jovens para o mercado de trabalho e para o adiamento da sua autonomização plena. Neste quadro, os apoios públicos não deverão restringir-se apenas aos jovens desempregados ou inativos.

DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas mais informadas:

As políticas públicas assentam muitas vezes em pressupostos sobre os grupos alvos a que se destinam. Neste sentido, são necessárias políticas públicas mais informadas, apoiadas em pesquisas sérias e rigorosas que forneçam um diagnóstico inicial aprofundado e, desejavelmente, uma monitorização contínua da população alvo.

Sustentabilidade das iniciativas:

A transição entre escola e mercado de trabalho é cada vez mais um processo complexo. As políticas públicas contemplam sobretudo medidas paliativas de curta duração, cujos efeitos a médio e longo prazo são limitados, com impacto nas trajetórias dos jovens, marcadas por sucessivas entradas e saídas do sistema de ensino e do mercado de trabalho. Promover a sustentabilidade das medidas significa privilegiar uma abordagem preventiva e apostar no desenvolvimento de competências e recursos para o longo prazo.

Design das medidas:

O desenho das políticas públicas para a juventude nem sempre tem em conta as realidades dinâmicas e plurais dos jovens, as suas experiências e expectativas, assumindo um carácter adultocêntrico e não raro paternalista. Aproximar as propostas políticas às necessidades e anseios dos jovens resultará certamente em maior benefício para os seus destinatários e em acréscimo de confiança dos cidadãos nas instituições.

Empreendedorismo:

Empreendedorismo: o apoio ao empreendedorismo e ao autoemprego tem sido enquadrado nas políticas públicas como uma solução para o desemprego, nomeadamente o dos jovens. O ónus da empregabilidade é colocado sobre o indivíduo, sendo a ele atribuída a responsabilidade do problema – o desemprego –, e da solução – o empreendedorismo. As políticas públicas esvaziam-se assim da responsabilidade em assegurar os direitos de cidadania, como o direito ao trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chevalier, T. (2015). Varieties of Youth Welfare Citizenship: Towards a Two-dimension Typology. Journal of European Social Policy, 26(1), 1-17.

Comissão Europeia (2009), Youth-Investing and Empowering, Commission staff working document, Brussels

Comissão Europeia (2016). Eurobarometer 85.1OVR: European Youth in 2016.

Comissão Europeia (2018). Data collection for monitoring of Youth Guarantee schemes 2016 - Country fiche: Portugal, Bruxelas: Employment, Social Affairs & Inclusion

Duarte, A. M.(2013). “De precário e empreendedor todos temos (que ter) um pouco? Reflectindo sobre as narrativas de construção da identidade do trabalhador contemporâneo”. In Marques, A.P.; Gonçalves, C.M. & Veloso, L. (coord.) Trabalho, Organizações e Profissões: Recomposições conceptuais e desafios empíricos. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia, 13-31.

Eurofound (2010). Self-employed workers: Industrial relations and working conditions. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

EUROSTAT (2018) EU's labour force survey (EU LFS) (último acesso 28/09/2018)

Ferreira, T.; Pappámikail, L. & Vieira, M. M. (2017). Jovens Neef: mudanças e continuidades no pós-crise. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

INE (2017) Inquérito ao Emprego, acesso online (último acesso 28/09/2018)

INE (2018). INE, Estimativas anuais da população residente, acesso online (último acesso 28/09/2018)

INE. PORDATA (2018). Sistema de Contas Integradas das Empresas, acesso online (último acesso 28/09/2018)

Jann, W., & Wegrich, K. (2007). “Theories of the Policy Cycle”. In Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M.S. (Ed.), Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods. Florida: CRC Press, Boca Raton, 43-62.

Lang, C.; Schömann, I.& Clauwaert, S. (2013) Atypical forms of employment contracts in times of crisis, Working Paper 2013.03 *European trade union institute*, Bruxelas.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2018, de 04 de Setembro. Diário da República n.º 170/2018, 1º Suplemento, Série I. Presidência do Conselho de Ministros.

Rowland, J.; Ferreira, V.S.; Vieira, M. M. Pappámikail, L. (2014). Nem em emprego, nem em educação ou formação: jovens NEEF em Portugal numa perspetiva comparada. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Sheehan, M. & Mc Namara, A. (2015) Business Start-Ups & Youth Self-Employment A Policy Literature Review Synthesis Report, STYLE Working Papers, WP7.1. CROME. Brighton: University of Brighton.

Vieira, M. M; Ferreira, V. S. & Pinho, F. (2017). Jovens: dinâmicas demográficas e participativas. In Ferrão, J. & Delicado, Ana (Eds.) Portugal Social em Mudança - Retratos municipais. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 43-53.

Observatório Permanente da Juventude

O Observatório Permanente da Juventude é um programa de investigação e estudos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, instituição responsável pelo seu funcionamento e coordenação científica desde 1989.

Pretendendo potenciar a produção, a troca e a difusão do conhecimento científico sobre a diversidade de realidades juvenis em Portugal e no mundo, o OPJ beneficia de um largo património e experiência de investigação nacional e internacional.

Saiba mais em

www.opj.ics.ul.pt

ISBN: 978-972-671-502-3